

我国政府采购制度研究

文/张明博

当前,改革公共支出管理,推行政府采购制度降低政府采购成本,减少社会福利额外损失,有效抑制政府采购活动中的各种奢侈浪费、腐败现象,消除政府采购过程中的寻租行为,保护本国产品和企业,是尽快建立我国公共财政框架体系的重要举措。政府采购制度的实行在发达国家已有二百多年的历史,而且发达国家是在市场经济发育比较成熟、市场体系比较完善的情况下实现政府采购制度的。在我国,虽然《政府采购法》业已出台,但政府采购制度尚面临着许多主、客观方面的问题,亟待加以解决。

一、关于政府采购市场的开放

在我国市场体系尚待完善的情况下,作为政府采购主体之一的微观经济基础——企业没有真正形成“自主经营,自负盈亏”的硬约束机制;政府采购实体和采购主管部门的职能还没有彻底转变还不能适应采购市场的市场化需要。各种市场主体的竞争环境和竞争条件不对等,各类市场竞争主体的市场机会亦不均等,不平等竞争失去其公正性,致使竞争机制失效。作为政府采购客体的要素市场发育不充分,市场组织化程度低,市场的信号机制不健全,市场体系不完善与市场秩序混乱并存。在此种情况下,开放政府采购市场应考虑:1、对民族产业适当倾斜。美国是世界上综合国力最强的国家,其雄厚的资本积累、高度发达的现代化生产力水平是中国所不及的。但美国仍制定有《购买美国产品法》,以限制外国产品进入美国市场。日本也是综合国力较强的国家,但日本在承诺开放本国大米市场的同时,制定了严格的检疫标准,以将外国的大米拒于国门之外。世界上其他国家对于开放政府采购都采取了不同程度的限制措施。近年来,随着世界各国平均关税水平的降低,非关税壁垒日益显现其有效性。各国通过法律手段保护国内的生产和就业,限制外国竞争者的“入侵”。作为发展中国家的中国,更应通过法律手段有效地保护国内的政府采购市场,促进国内工业的发展;2、注意市场开放的渐进性和秩序性。随着我国加入世界贸易组织,最终开放我国的政府采购市场和加入《政府采购协议》将是大势所趋。因此,政府采购市场的开放是历史的必然。但市场的开放一定要有渐进性和秩序性。日本、韩国、香港等国家和地区都是在本国或本地区外向型经济达到非常高的程度时才加入《政府采购协议》的,美国在加入《政府采购协议》后,在电信领域仍不对欧盟国家开放。因此,应根据我国的经济水平和发展状况,确定市场开放的程序。对于有一定的竞争优势、能与跨国公司相抗衡,并能抵挡住外资“入侵”的行业和部门可以适当开放。

二、政府采购项目范围

市场体系完善的程度及政府采购制度的成熟度决定着政府采购项目和范围的确定。从长远看,所有用财政性资金安排并达到规定金额的采购,除涉及国家安全及另有规定的项目外,均应纳入政府采购的范围。国际通行做法是按其性质将采购实用项目分为货物、工程和服务三大类。但鉴于我国政府采购的机制还不够完善,各方面普遍缺乏政府采购的管理经验,因此应在部分省、市已经实行的政府采购项目的基础上,对适宜于实行政府采购的财政支出的主要项目可先试点后推广,逐步扩大。近期要加大预算改革力度。一是扩大部门预算编制范围,进一步细化预算项目,同时编制政府采购预算,反映部门年度采购活动为政府采购工作的开展创造条件。二是加快建立国库集中支付制度的步伐。今后,凡属于政府采购范围的支出项目,采购资金由财政部门集中支付,资金由国库单一账户直接支付到供应商账户上。现在各地实行政府采购的项目,主要包括:统一购车、统一保险、统一维修、定点购油、定点招待办会等。

三、政府采购的“门槛价”

所谓“门槛价”,即支出单位的采购规模达到规定的金额必须进行政府统一招标采购的价格,也是公开性招标的最低限额。在国际上,许多国家都规定,凡是政府部门、国有企业以及某些对公共利益影响重大的私人企业所进行的采购项目,达到一定金额的都必须实行招标。加拿大的《政府采购法》规定,政府部门采购只要超过5000加元,就必须由采购中心办理,采购中心的商品多达1.6万种,而经过事前竞争确定的重点采购商品就有1万种。美国法律规定,中央政府部门进行货物或服务采购,金额达到13万美元特别提款权的必须进行招标。美国的地方法律规定更为严格,如印第安纳州规定,2.5万美元以上的政府开销行为必须“唱标”,采购工作的全部过程要制成微缩胶卷留档备查。我国政府采购制度也应有门槛价的限定。由于我国各地区之间的财政状况及经济发展水平存在较大差异,因此,政府采购的门槛价也不应搞“一刀切”。政府采购的“门槛价”要体现政府采购制度本身的政策意图,并随着财政经济形势的变化作适时的调整,其调整权限在财政

部。

四、 政府采购实体与采购管理体制

从目前看，政府采购实体应确定为财政拨款或使用财政性资金的行政单位或事业单位。具体包括各类权力机关、行政机关、司法机关和事业单位等，不应包括国有企业。从一个较长时期看，如将国有企业纳入政府采购范围，等于扩大了我国政府采购市场，将来在国际贸易中会使国家的利益受到损害。

从我国的现实国情看，我国应实行适度集中采购体制，这样有利于提高财政资金使用效率和中央政府的宏观调控能力。但由于我国地域辽阔，城乡之间和地区之间经济发展状况很不均衡，同时考虑到预算分级管理的需要，在采购体制方面也应给地方一定的管理权限，以充分发挥地方的积极性。特别是在各地方、各部门还存在预算外资金的情况下，在采购执行上可适当发挥各部门的作用即在对主要商品和劳务进行集中采购的前提下，对小型采购可由各部门在财政部门的监督下自行完成。

五、 关于采购机构的设置问题

政府采购是一项系统性、专业性较强的工作，必须有专门的机构和人员具体实施。初步设想可建立分层次的政府采购运作机制。1、成立政府采购委员会或工作领导小组。其成员由财政、工商、纪检、审计、技术监督等部门组成。主要职责是负责政府采购工作的推动和政策的协调，并负责监督政府采购制度的正确执行和规范。2、确定具体的执行机构。借鉴国际经验并结合我国现实国情，现阶段我国应将财政部门作为采购的执行机构，以便与现行财政部门的职责范围相衔接。其职责主要是：政府采购政策、法规的制定、修改和解释；中央本级政府采购年度总规模的确定及各采购项目预算的审查批准；全国性供应商资格的审查和批准；中央部门采购政策事务的协调；全国政府采购信息的收集、发布及统计；对中央和省级大型采购项目招标过程及实施情况的监督和稽查；对中央级采购投诉的处理等。省级财政部门以财政厅为省级政府采购的主管机构。为适应政府采购范围的逐步扩大，可结合机构改革，在财政系统内部设置专门机构负责政府采购工作，统管政府采购事宜，以推动政府采购工作的深入发展。3、政府采购的具体操作及监督机构。可考虑设置如下机构：一是设立政府采购的承担主体。政府采购的承担主体应是接受财政监督并独立于财政之外的公司或其他经济实体，同时接受财政和使用单位双向委托，对每项采购内容根据性质特点聘用有关方面的专业技术人才，进行采购的具体操作。二是建立独立招标中心，收集招投标双方的信息，对招投标提供专业服务。三是设立政府采购的社会中介组织，对政府采购事务及招投标过程进行审计监督，对项目的社会和经济效益进行考评，以保证政府采购的公正性和有效性，可委托现有的社会中介组织承担。

六、 政府采购方式及供应商资格

政府采购的方式应尽可能采取公开招标方式，辅之以选择性招标和限制性招标采购方式，应把非招标采购的数额和范围限定在尽可能小的程度。另外，招标采购过程由招标、投标、开标、评标、决标及合同授予等阶段组成。供应商是指在中国境内外注册的企业、公司及其他提供货物、工程和服务的自然人和法人。政府必须从符合条件的供应商处采购。其采购方式根据具体情况确定，可以是：竞争性招标方式、公开招标方式、协商和竞争招标结合方式、竞争性的协商谈判方式、单方面招标方式等。从我国目前的情况来看，对供应商资格应主要限定在本国，这也是政府进行宏观调节、保护本国市场及民族工业的重要举措。

七、 建立政府采购信息系统，统一政府采购信息发布渠道

为了提高政府采购活动的透明度，方便供应商及时获得采购信息，财政部已经对政府采购信息的发布途径、方式等作出统一规定。同时还准备建成报纸、杂志、电子网络三位一体的信息发布渠道。此外，还应开展对政府采购人员的专业培训，提高其专业水平，举办对供应商的政府采购知识讲座，以帮助供应商掌握政府采购的基本知识以及参与政府采购活动的要求与技巧等等。

八、 建立政府采购监督机制

政府采购的确有利于防止腐败现象的发生，但它有赖于一系列监督约束机制的建立和完善。从经济学的角度讲，监督机制是通过提高相关责任人的违规风险成本或预期风险损失，以促使政府采购规则得到应有的重视和有效的执行。在实行政府采购制度时，建立和完善监督约束机制是现实需要，根据我国政府采购各参与主体之间的相互关系，可考虑建立四个层次。一是内部监督机制：各参与主体的自我监督和相互监督；二是法律监督机制：国家《政府采购法》及其实施细则、各地方政府采购管理办法和规章、财政部门制定的政府采购监督检查工作的配套法规等法规体系；三是各级纪检、监督察及审计等部门的外部监督；四是社会监督即各类社会中介组织的监督。同时，强化对政府采购的预算管理，提高政府采购计划的约束力；建立供应商市场准入制度，加强对投标主体的监督；建立评委库制度加强对招标投标环节的监督；建立商品采购、验收、付款三个环节相互分离，财政、政府采购中心和采购实体相互制约机制，多层次、多环节、纵横交错和一体化的政府采购监督网络体系。

（作者系武汉理工大学研究生）

相关链接

中国国有资本的主导作用及其实现形式
培育中国社会中间阶层的政策选择
中部崛起面临的主要问题及对策
我国政府采购制度研究
企业战略变革与构建和谐社会
区域创新系统中企业创新投入影响因素及其关系研究
区域政府经济合作的背景分析与相关理论研究
劳动者参与剩余价值分配是和谐社会公平正义的体现

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心